

LLI/DB 判例秘書

【判例番号】 L 0 7 1 5 1 1 5 0

損害賠償請求事件

【事件番号】 金沢地方裁判所判決／平成26年(ワ)第276号

【判決日付】 平成28年2月5日

【掲載誌】 判例時報2336号53頁
LLI/DB 判例秘書登載

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事実及び理由

第1 請求

- 1 被告は、原告平和運動センターに対し、1460円及びこれに対する平成26年5月19日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 2 被告は、原告らに対し、各21万円及びこれに対する同月14日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 3 被告は、原告らに対し、各2万1000円及びこれに対する同日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。
- 4 訴訟費用は被告の負担とする。
- 5 1項ないし3項について仮執行宣言

第2 事案の概要

- 1 本件は、金沢市庁舎前広場（以下「本件広場」という。）を利用して軍事パレードの中止を求める集会を開催するべく行われた許可申請に対し、平成26年5月14日付けで金沢市長によってなされた不許可処分（以下「本件不許可処分」という。）について、集会の参加予定者であった原告らが、本件不許可処分は金沢市長の職務上の義務に違反した違憲・違法な処分であるとして、国家賠償法1条1項に基づき、被告に対し、原告平和運動センターに対して1460円（他の集会開催場所を用意するために要した費用）及びこれに対する集会予定日である同月19日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金を支払うよう請求するとともに（請求1），原告ら各自に対して21万円（慰謝料ないし表現行為が制約されるという無形の損害）及び2万1000円（弁護士費用）並びにこれらに対する本件不許可処分の日である同月14日から支払済みまで民法所定の年5分の割合による遅延損害金をそれぞれ支払うよう請求した（請求2及び3）事案である。

- 2 前提事実等（当事者間に争いのない事実並びに後掲証拠及び弁論の全趣旨により容易に認定することのできる事実）

(1) 当事者等

ア 原告らは、石川県内の権利能力なき社団や個人である。

イ 被告は、本件広場を管理する地方公共団体である。

ウ 本件広場は、金沢市庁舎の建物の付近に位置する、別紙1・図面（甲4・金沢市庁舎前広場管理要綱に添付された図面と同じもの。）で「市庁舎前広場」とされた場所である。本件広場の周辺の状況は、別紙2・図面（被告準備書面1に添付された住

宅地図写しと同じもの。) 記載のとおりである(甲4)。

(2) 関係する条例等の定め

ア 金沢市庁舎前広場管理要綱(甲4。昭和58年7月1日決裁。以下「広場管理要綱」という。)

広場管理要綱には、別紙3・金沢市庁舎前広場管理要綱(抜粋)記載のような規定が置かれている(いずれも平成17年4月1日決裁による改正後のもの)。

イ 金沢市庁舎等管理規則(甲8。平成23年9月30日制定。以下「庁舎等管理規則」という。)

庁舎等管理規則には、別紙4・金沢市庁舎等管理規則(抜粋)記載のような規定が置かれている。

(3) 本件の許可申請前の経緯

ア 平成26年4月、陸上自衛隊金沢駐屯地の関係者らにより、同年5月24日に金沢市中心部(石川県政記念しいのき迎賓館(以下「しいのき迎賓館」という。)及びお堀通り)において金沢駐屯地の自衛隊員による陸海空自衛隊市中パレード(以下「自衛隊市中パレード」という。)が開催される旨の案内文が発出された(甲1, 2)。

イ 同年4月25日、金沢市議会議員山本由起子(以下「山本議員」という。)は、金沢市長に対し、本件広場に関して、名称を『「軍事パレード」の中止を求める集会』、日時を5月19日午後6時30分から午後7時30分、許可を受けたい行為を「集会」とする庁舎前広場許可申請書を提出した(甲3。以下「山本議員の申請」という。)。

同年4月30日、被告の担当職員が山本議員に対して、山本議員の申請は不許可になる旨口頭で告げた。

同年5月1日、山本議員及び集会参加予定者であるA氏(以下「A氏」という。)、原告X1(以下「原告X1」という。)ら5名は、被告の担当職員2名との間で説明の場を設け、面談を行った(以下「山本議員らとの面談」という。)。面談の際、被告の担当職員は、ものごとにに対する「賛成」や「反対」の集会は広場管理要綱6条4号の「政治的な行為」に該当するところ、山本議員の申請に係る集会は国が記念行事として行うパレードに反対するものであり「政治的行為」にあたるため、不許可となる旨回答した。この際、被告の担当職員は、庁舎等管理規則には言及しなかった(甲5)。

その後、山本議員は、申請を取り下げた。

(4) 本件の許可申請及び本件不許可処分

ア 同月2日、本件広場について、日時を同月19日(月曜日)午後6時30分から午後7時30分まで、名称を『「軍事パレード」の中止を求める集会』、目的を「集会開催のため」、許可を受けたい行為を「集会の開催」、申請者住所(名称)を「石川県平和運動センター 金沢市西念3-3-15」、申請者氏名を「X1」とする許可申請がなされた(甲6。以下「本件申請」といい、本件申請にかかる集会を「本件集会」という。)。原告らは、いずれも本件集会の参加予定者であった。

イ 同月7日、原告X1、本件集会参加予定者であるA氏、原告X2(以下「原告X2」という。)、B及び弁護士2名の計6名が、説明の場を設けることを申し入れ、被告の担当職員との面談を行った(以下「本件面談」という。)。本件面談において、被告の担当職員は、本件広場には、庁舎等管理規則は適用されず、広場管理要綱が適用される旨述べ、「政治的な行為」の解釈等について議論がなされた。

ウ 本件申請に対して、金沢市長は、同月14日付けで本件不許可処分をした。庁舎前広場行為不許可通知書には、不許可処分の理由として、「庁舎前広場内において、特定の個人、団体等の主義主張や意見等に関し賛否を表明することとなる集会を開催することは、金沢市庁舎等管理規則5条第12号に定める示威行為に該当すること。加えて、現在施工中の庁舎の耐震改修工事の期間中においては、庁舎前広場を来庁者の

仮設駐輪場、工事用の足場や資材置場として専用的に使用することから、同条第14号に定める行為に該当し、庁舎の管理上支障があるため。」と記載されていた（甲7）。

（5） 本件不許可処分後の経緯

ア 同月16日、石川県平和運動センターX1は、本件不許可処分に対する異議申立てをしたが、同年6月17日、集会の開催が予定されていた同年5月19日が経過し、本件不許可処分の取消しを求める実益が失われたため異議申立ては不適法であるとの理由で却下された（甲9、10）。

イ 同日、原告らは、石川県中央公園（以下「中央公園」という。）で集会を開催し、原告平和運動センターは、集会会場を手配する費用として1460円を支払った（甲12、13）。

（6） 護憲集会

金沢市長は、本件広場について、石川県憲法を守る会代表原告X2から許可申請のあった、平成24年5月3日の「石川県憲法を守る会 5.3憲法集会」及び平成26年5月3日の「戦争させない！5.3県民集会」を許可していた（以下あわせて「本件各護憲集会」といい、平成24年5月3日のものを「平成24年護憲集会」、平成26年5月3日のものを「平成26年護憲集会」という。）。

第3 爭点及び当事者の主張

本件の争点は、①本件広場にはパブリックフォーラムの法理が適用されるか（争点1）、②本件広場は「公の施設」（地方自治法（以下「地自法」という。）244条1項）に該当するか（争点2）、③本件不許可処分は憲法21条1項、地自法244条2項、3項に違反するか（争点3）、④本件不許可処分は金沢市長の裁量権の逸脱・濫用により違法か（争点4）、⑤本件不許可処分は手続上違法か（争点5）及び⑥原告らの損害（争点6）である。

1 本件広場にはパブリックフォーラムの法理が適用されるか（争点1）

（原告らの主張）

本件広場は、伝統的パブリックフォーラム（道路、歩道、公園など）には該当しないとしても、被告において庁舎等管理規則の特別法的位置を占める広場管理要綱の適用対象とし、自発的に市民の利用に供した場所であるといえ、これまで市民らが集会し、相互に表現活動を嘗み、国や地方自治体における民主主義を適切に機能させるための議論の場として重要な役割を果たしてきた施設であるから、国ないし地方公共団体が自発的に公衆の表現行為の場としてその利用に供してきた場所である指定的パブリックフォーラムに該当し、パブリックフォーラムの法理が適用される。

（被告の主張）

否認ないし争う。被告は、本件広場について、市の事務又は事業の執行に支障のない範囲内で、庁舎等の管理上特に支障がないと認める場合に、申請された行為を許可するという運用を続けており、市民の表現の場としてアクセスを許容してはいないから、本件広場がパブリックフォーラムとして機能しているとはいえない。

2 本件広場は「公の施設」に該当するか（争点2）

（原告らの主張）

「行政財産」（地自法238条4項）が「公の施設」に該当するかは、憲法上保護されている権利にも十分配慮し、当該行政財産の目的、物理的構造、個別具体的な使用実態、地方自治体の当該財産に対する態度等を総合考慮して決定されなければならないところ、次の事情を踏まえれば、本件広場は「公の施設」にあたる。

ア 前記のとおり、本件広場がパブリックフォーラムとして機能している場所であることとは明らかであり、本件広場での表現の自由、集会の自由は行政財産の利用という側面においても最大限尊重されなければならない。

イ 本件広場は市民や観光客が多く往来する繁華街に位置し、自由に出入りができる、多数のベンチが設置され、市役所の利用者以外にも通り抜けや待ち合わせ等に利用されており、公園とほぼ同様の構造、使用実態があること、金沢市公園条例（乙2）と

広場管理要綱が規定する禁止行為が大差ない規律であること、本件広場では長年多くの慈善活動や政治活動が行われてきた一方、使用不許可決定はほとんどなかったことからすると、本件広場は、構造や使用実態からしても、長年住民の福祉の増進に大きく寄与してきたといえる。

ウ 被告は、本件広場について、「平成24年度金沢の市政」において、市民が自由に利用できる施設であることを認めているし、広場管理要綱においても、原則として市民の利用に供されるものとし、特定行為の禁止や許可制を規定している。また、庁舎等管理規則に先行して本件広場のみに対する広場管理要綱を制定したのも、被告が本件広場を金沢市庁舎とは別個の性質のものと認識しているためである。これらの事情や前記イの多くの慈善活動や政治活動に対する使用許可等からすると、本件広場は住民の一般の利用に供する財産としての性質を強く持っているといえるし、被告が本件広場について住民の福祉の増進を図るために施設であることを認識し、実践してきたことは明らかである。

なお、庁舎等管理規則も、特定行為の禁止や許可制を規定するのみであり、直接公共の用に供する敷地については市庁舎等に含まれないと規定している。また、本件広場について条例が制定されていないのは、単に被告が条例の整備を怠っていたに過ぎない。

(被告の主張)

否認ないし争う。本件広場は「公の施設」に該当しない。本件広場は、「行政財産」のうち、一般公衆の共同使用に供される「公共用財産」ではなく、市庁舎の一部として「公用財産」に該当する（地自法238条4項）。

ア 前記のとおり、本件広場はパブリックフォーラムとして機能しているとはいえない。

イ 本件広場は、構造上、金沢市庁舎の一部である。敷地内への自由な出入りが可能である構造であれば庁舎の一部でなくなるというものではない。

ウ 被告が許可してきた行為は、被告及び被告に関連する団体等が公務等の一環として主催するイベント等であり、慈善活動及び政治活動を許可した事実はないし、住民の福祉の増進を図る施設との認識を持って実践してきたということもない。過去の申請の多くが許可されている理由は、本件広場が庁舎の一部であることから、利用希望者と被告の事前の協議等を経て申請等がなされたことが多かったからである。したがって、使用実態においても本件広場は一般の公園等とは異なる。

エ 本件広場は、金沢市設置の都市公園等と異なり、設置、管理について条例が存在せず、民主的コントロール下に置くことを予定していない。金沢市公園条例と広場管理要綱の規定する禁止行為が重なっているのは、危険性の高い行為を類型化している以上当然であり、本件広場と金沢市公園の性質が同じであるという原告らの主張は失当である。

また、広場管理要綱3条及び6条ないし8条等の規定からして、本件広場は、住民の福祉増進を目的として設置されたものではなく、基本的には市の事務・事業の延長としての使用を予定しつつ、この目的に支障のない範囲内で、庁舎施設の有効活用という付加価値を見出して市民の憩いの場として提供することを認めたものであり、公の施設とは取扱いを異にする。禁止行為が規定されているから当然に市民の自由使用を認めているというのは曲解である。

3 本件不許可処分は憲法21条1項、地自法244条2項、3項に違反するか（争点3）

(原告らの主張)

ア 前記のとおり、本件広場にはパブリックフォーラムの法理が適用され、表現の時、所、方法の規制はいわゆる中間審査基準に服し、表現内容に基づく規制はいわゆる厳格審査に服するというべきところ、本件不許可処分は集会の内容に基づく処分であるため、厳格審査に服する。しかるに、以下のとおり、規制を正当化する理由は一切な

く、憲法21条1項に違反する。

(ア) 「示威行為」（庁舎等管理規則5条12号）について

a　示威行為とは、一般には、多数の者が威力を示して行進又は整列することをいい、絶対的禁止事項である「示威行為」（庁舎等管理規則5条12号）は、相対的禁止事項である「拡声器の使用」（広場管理要綱7条1項3号）やこれらを伴う「集会」（同8条2号）とは明確に区別されている。そして、本件広場の性質や、原告らは単に軍事パレードに反対の意見を表明するために集会を開催しようとしただけであり、通行人への呼びかけや威力を示すことは予定されていなかったこと、規模は平成26年護憲集会と同程度であり、時間も平日の市役所の業務終了後であったことから、本件集会は許容されない「示威行為」には当たらない。

本件不許可処分は、「意見表明の集会＝示威行為」という誤った解釈を前提としている。

被告は、多数人が共通の目的で共通の行動を行う集会は一種の示威行為であると主張するが、そのように解釈するならば、すべての集会が「示威行為」に含まれて絶対的に禁止されることになり、憲法上誤っているし、「集会」を相対的禁止行為とする広場管理要綱と「示威行為」を絶対的禁止行為とする庁舎等管理規則が矛盾することにもなる。また、同解釈は、庁舎等管理規則の掲げる他の禁止行為とのバランスを欠くし、被告の恣意的な許可処分を許すものであり、現に、過去、同解釈によれば「示威行為」に当たるはずの行為が許可されている。

b　仮に本件集会が「示威行為」に該当するとの解釈がありうるとしても、庁舎等管理規則が形式的に「示威行為」を一律に禁止しているとすれば、表現の自由の過度の事前規制として違憲である。

(イ) 「庁舎等の管理上支障がある」（庁舎等管理規則5条14号）について

本件集会の予定の日時において、本件広場には工事用の足場や資材は一切置かれておらず、本件広場を工事用足場等で専用使用する必要性はなかったこと、市庁舎の耐震改修工事の期間中も平成26年護憲集会は許可され、市の主催する行事も多く行われていたこと、本件集会より市民に危険性を及ぼす可能性の高い全国高校サッカー選手権大会星稜高校優勝報告及びお祝い看板の除幕式が開催されたことからすれば、本件集会は「庁舎等の管理上支障がある」ものではない。

一方、被告は許可したくない行為については庁舎等管理規則5条14号を都合よく利用している。

イ (ア) 仮に本件広場にパブリックフォーラムの法理が適用されないとしても、前記のとおり本件広場は「公の施設」に該当するから、地方公共団体においては、「正当な理由」（地自法244条2項）がない限り、利用を拒むことはできないところ、かかる「正当な理由」がある場合とは、①利用の希望の競合の場合、②施設をその集会のために利用させることによって他の人権が侵害される場合、③公共の福祉が損なわれる危険がある場合に限られる。

本件では、①利用の競合には該当せず、本件集会を許可したとしても、②人の生命、身体又は財産が侵害され、③公共の安全が損なわれるような「明らかな差し迫った危険の発生が具体的に予見される」状態は一切なかったにもかかわらず、本件不許可処分がなされたものであり、同処分は、地自法244条2項に反するとともに憲法21条1項に違反するものである。

(イ) また、「公の施設」の利用については「不当な差別の取扱い」をしてはならないところ（地自法244条3項），過去、原告らが中心となって開催した本件各護憲集会は、憲法9条を守る、安倍政権が推し進める集団的自衛権行使容認や軍国化に反対する旨を内容としていたのであり、自衛戦争を含めた広義の戦争をさせないという意味では本件集会と同じであったこと、今までに本件広場の集会のための使用を断られたことがなかったことなどからすると、本件集会のみ不許可とされる合理的な理由は

なく、本件不許可処分は地自法244条3項に違反するものである。

(被告の主張)

いずれも否認ないし争う。

ア 被告は、一貫して、庁舎前広場において許可する行為は市の事務・事業に準ずるものという基準で判断しており、市の事務・事業やそれに準ずる事務・事業を本件広場を含む市庁舎で行うことは当然であり、「示威行為」に該当するか否かを議論する以前の問題である。過去、被告によって許可されてきた行為は、いずれも金沢市あるいは金沢市に関連する団体等が、公務等の一環として主催するイベント等である。

イ 多数人が共通の目的で共通の行動を行う集会も、一種の示威行為であると評価できる。被告は、本件集会は、軍事パレードの中止を求めるという共通の目的で、中止の要求という共通の行動を行う集会であることや、市の事務・事業に準ずるものではないことから、「示威行為」に該当すると判断した。「示威行為」であるか否かは、申請書の記載から形式的に判断しており、実際の集会の様子を踏まえて判断しているのではない。

ウ 日々耐震工事が進捗する中で、資材置場の確保等に十分に配慮しなければ市民の安全を守れないのであり、本件集会の予定日は、実際に本件広場が工事用資材置場として利用されていたから、「庁舎等の管理上支障がある」といえる。

4 本件不許可処分は金沢市長の裁量権の逸脱・濫用により違法か（争点4）

(原告らの主張)

仮に本件広場での集会開催の許可の判断が金沢市長の裁量に属するとしても、本件広場は、実際の利用予定状況等からすると住民の一般的共同利用に供されることが予定されているのであり、「公の施設」に準じて裁量権の範囲が検討されるべきである。本件不許可処分は、以下の点からすれば、裁量権を逸脱・濫用した違法な行為である。

ア 前記のとおり、本件広場は、住民の一般的利用に供する財産としての性質が強く、物理的構造及び使用実態からも長年住民の福祉の増進及び表現活動に大きく寄与してきたものといえ、被告自身広く市民に利用される施設であることを認識し、実践してきたといえる。

また、金沢市長のマニフェストの内容や、庁舎前広場活用検討懇話会が開かれたこと、投入された税金額等からしても、本件広場は市庁舎そのものとは異なり、公園等の施設に近い性質のものである。

イ 「軍事パレード」の中止を求める本件集会の趣旨は、護憲の精神に則り平和憲法の大切さを確認するというものであり、本件各護憲集会の目的となんら異なることはないし、本件各護憲集会も賛否両論のある自衛戦争を含めた広義の戦争をさせないと宣言するものであり、特定の個人団体等の主義主張や意見等に関して賛否を表明するものである点で本件集会と異ならないから、本件集会のみが不許可となるのは不合理である。本件不許可処分は合理的理由のない不許可処分への運用の変更であり、動機の不法性を推認させ、比例原則・平等原則にも違反する。

護憲を目的とする主張であってもその実際の内容は様々であり、護憲集会であれば市の事務・事業に準ずる集会であるとの被告の主張は納得しがたい。

ウ 本件集会は、通行人への呼びかけや威力を示すことなど予定されておらず、穏やかな態様で行われるものであったし、時間も金沢市役所の平日の業務時間終了の45分後以降であり、市の事務又は事業の執行に支障が生じるとは考えられない。

エ 本件集会の参加予定者のほとんどが金沢市民であり、本件各護憲集会とほぼ同じである。

オ パブリックフォーラムには、①言論主体に対し多くの人々にアクセスする機会を付与する、②言論主体が特定の人々や機関に対し異議を申し立てる場合にその機関等の付近の道路や公園での表現活動を認めることでその機関等へのアクセスを可能にする、③各人が様々な人々や意見に接する可能性を高めるという目的がある。そして、本

件広場は軍事パレードが行われる場所から近く、軍事パレードを後押しする金沢市の庁舎前でもあり、②の目的のためには本件広場でなければならなかった。また、本件広場は通行量の多い百万石通りからよく見える位置にあり、①、③の目的にも適している。

カ 中央公園は通行人や車両からは見えにくい上、使用には費用が生じるのであり、代替施設確保は困難であったし、主催者らに参加者への開催場所変更の連絡等の負担が生じたことも考慮されなければならない。

キ 以下のとおり、本件申請を許可した場合の支障や弊害はない。

(ア) 本件集会は申請書の記載のみから判断しても多数の者が威力を示して行進・整列するという「示威行為」の要素はないし、前記の予定されていた本件集会の態様を加味すれば、なおさら「示威行為」に該当しない。

(イ) 本件集会の予定の日時において市庁舎の耐震改修工事のために足場確保等の必要性は低く、「庁舎等の管理上支障がある」とはいえない。

(ウ) 本件集会は憲法を擁護し軍国化を防ぐ趣旨のものであり、市の事務・事業に準ずる集会である。「戦争させない！5.3県民集会」などと題する本件各護憲集会も許可されているし、特定の個人、団体等の主義主張や意見等に賛否を表明する集会を開催すると「市の事務又は事業の執行に支障を及ぼす」という論理的因果関係はなく、客観的事実から具体的に予測される弊害もない。

ク 他事考慮

(ア) 以下の点からすると、自衛隊と親和性のある金沢市長は、軍事パレードの反対の集会を開催させないことを真の目的としていたといえる。

a 前記のとおり、本件集会は「示威行為」に該当しないし、集会予定日において、本件広場は工事用足場や資材置場として専用的に使用されておらず、集会が開催できない状況はなかった。

b 安倍政権への痛烈な批判を内容とする本件各護憲集会や、多数の人で本件広場を埋め尽くした金沢市長選挙の一候補者の出陣式が行われたことと対比しても、本件不許可処分にはなんらの合理性もない。

c 金沢市の担当者の2度の説明から不許可処分の理由が大幅に変更されたのは、前記の真の目的をカモフラージュするためである。

(イ) 被告は、市の事務・事業に準ずる集会に該当するかという集会の内容を考慮要素としていることを明言しており、考慮すべきでない事項を考慮していることを自認している。

ケ 広場管理要綱及び庁舎等管理規則は、規定内容の差異からすると、適用されるべき場面を分けていると考えるのが合理的である。そして、本件広場は庁舎等管理規則の適用対象から除かれている「直接公共の用に供するもの」に該当するし、広場管理要綱は庁舎等管理規則に比して住民の利用に配慮した規定となっていること、被告担当者の本件申請の際の態度、庁舎等管理規則及び広場管理要綱の制定経緯等からして、本件広場には広場管理要綱が優先的に適用されると理解するべきである。したがって、広場管理要綱に基づく本件申請に庁舎等管理規則を適用して判断したことは許されない。

仮に広場管理要綱と庁舎等管理規則がいずれも適用され得るのであれば、本件広場に関する住民の利用を原則認めている広場等管理要綱の趣旨を考慮しなければならず、被告は、申請書の内容から形式的に判断し、申請内容が具体的に招来させ得る支障について事情聴取や書類提出を求めるなどして確認していないのであるから、本件不許可処分は必要な判断過程を経ていない。

(被告の主張)

被告は、本件広場において表現の場を提供しているものではなく、市庁舎設置の反射的利益として公用を妨げない範囲で立入・その他の利用を認めているだけで、その利用を権利として国民・市民に保障しているわけではない。そのため、広場管理要綱及び庁舎等管理規則に則った行為の許可・不許可是、当該処分が裁量権の範囲を超える又はその濫用があったと認められる場合にのみ違法となる。

そして、以下の点からすれば、本件不許可処分に裁量権の逸脱・濫用はない。

ア 前記のとおり、本件広場は「行政財産」のうちの「公用財産」に該当する。市民の憩いの場として提供するという付加価値から、本件広場の市庁舎の一部という性質が変容するというのは乱暴な理屈であるし、庁舎前広場活用検討懇話会の意見等を踏まえた整備後も、市庁舎の一部という性質は変わらない。

イ 前記のとおり、本件集会は「示威行為」に該当する。被告は、特定の個人又は団体等の主義主張や意見等に賛否を表明する集会である本件集会を許可した場合、行政である被告が特定の個人、団体等の主義主張や意見に加担、寄与しているかのような状況を作り出す結果となる点を捉えて市の事務又は事業の執行に支障が生じると判断したのであり、執務時間内であるかは問題ではない。

本件集会予定日には本件広場は工事用資材置場として利用されていた。

ウ 被告が本件広場において許可してきた行為は、いずれも金沢市又は金沢市に関連する団体が公務等の一環として主催するイベント等であり、本件広場が公用財産である以上当然の扱いである。本件各護憲集会は、護憲の精神は公務員の基本的姿勢であり、護憲を目的に掲げた集会は「市の事務・事業に準ずる集会」と判断し、許可したものである。本件集会以外にも、特定の団体の主義主張や意見等に関し賛否を表明することとなる集会として不許可となった行為はある。

これに対し、「軍事パレード」の中止を求める本件集会は、抽象的な「護憲」とは性質を異にし、被告がこれを許可すれば前記イのとおりの支障が生じることが明らかであり、被告の運用に矛盾はない。

エ 被告は、前記ウの目的の違いを問題としているのであり、本件各護憲集会と構成員が同じであることは問題にならない。

オ 本件広場はパブリックフォーラムではなく、これを前提とする原告らの主張には理由がないし、原告らが主張する本件広場で集会を行ったかった理由は、裁量権の逸脱濫用の根拠とはならない。

被告が軍事パレードを後押しする立場にあるという事実は否認する。陸海空自衛隊市中パレードは、自衛隊に対する日頃からの県民の理解に感謝の意を示すという趣旨で開催されたものである。

カ 本件広場周辺には、中央公園など集会に適する代替的場所が十分に確保されている。中央公園は原告らの主張するパブリックフォーラムとして最適の場所であるし、代替施設を被告が無料で提供する義務を負う理由はない。

キ 以下のとおり、他事考慮には当たらない。

(ア) 前記のとおり、本件集会は「示威行為」に該当する。

(イ) 被告は、本件各護憲集会が安倍政権の批判を内容とする集会であったことを感知しておらず、申請書の文言から行為の許可・不許可を判断した。金沢市長選の一候補の出陣式の際に被告が本件広場における行為の許可をした事実はない。

(ウ) 平成26年5月1日の面談は申請者の考え方を聞き取る趣旨で設定されたものであり、この場での回答が被告としての最終的な判断ではない。

(エ) 被告市長と自衛隊の親和性が強いとの主張は、本件とは関係ない。

ケ 本件広場には、庁舎等管理規則と広場管理要綱が重疊的に適用され、双方の要件が満たされて初めて使用が許可される。このことは、平成23年9月30日に廃止された金沢市庁舎管理要綱（以下「旧庁舎管理要綱」という。）においては、昭和58年に広場管理要綱が定められた際に、本件広場について適用しない旨を規定したが（7条），庁舎等管理規則では本件広場を適用除外とする規定を設けなかったという経緯からも明らかである。

5 本件不許可処分は手続上違法か（争点5）

（原告らの主張）

以下のとおり、本件不許可処分は手続的観点からも、金沢市行政手続条例（以下「本件手続条例」という。）に違反し違法である。

ア 本件集会が広場管理要綱6条4号の「政治的行為」に該当するとの説明のみが金沢市担当者からあった後、本件不許可処分では庁舎等管理規則5条12号及び14号に該当するとの理由が提示されたという過程は、本件広場の使用許可に係る審査基準がいずれの行政規則によるものか原告らにとって不明であったことを意味するのであり、できる限り具体的な審査基準を定めなければならないとした本件手続条例5条2項の要請が成立していない。

イ また、本件集会が広場管理要綱の「政治的な行為」に該当するとの説明を受けており、庁舎等管理規則の「示威行為」に言及されたことのなかった原告らは、本件不許可処分の文面のみからは、本件不許可処分の理由を理解できなかつたこと等によれば、本件不許可処分には、許認可等の拒否処分に理由を付記するよう定めた本件手続条例8条に違反する不備がある。

(被告の主張)

争う。本件面談は話を聞くことのみを条件に了承し実施したものであり、その際被告から審査の進行状況等の説明を行ったものであり、発言内容が不許可通知書の理由を縛る関係には立たない。また、本件不許可処分の通知書における理由は、適用規則の内容、本件の場合の適用状況について説明がなされており明瞭である。

6 原告らの損害（争点6）

(原告らの主張)

原告平和運動センターが開催場所を用意するための費用として支出した1460円は、金沢市長が本件集会を許可していれば支出されなかつたのであり、原告平和運動センターの損害である。

本件広場は原告らの意思を最大限効果的に表明できる場所であり、本件不許可処分により原告ら各自に生じた表現行為 자체が制約された無形の損害は21万円を下らないし、弁護士費用2万1000円の損害も原告ら各自に生じている。

(被告の主張)

否認ないし争う。

第4 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実のほか、後掲証拠及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

(1) 本件広場の構造等

ア 本件広場は、別紙1・図面記載のとおり、金沢市庁舎建物の北側に隣接した、壁や塀で囲われていない広場であり、南北約60メートル、東西約50メートル程度の大きさである。本件広場のすぐ近くに、市庁舎建物の新館及び窓口センターの出入口が存在する。本件広場には、南東側に防火の意味もある池が設置されているほか、北西角に市民憲章碑が設置され、一部にはベンチが設置されている。なお、金沢市庁舎の耐震補強期間中であった本件集会予定日には、本件広場の西方にある駐輪場の代替施設として、本件広場の一部（北側3か所）に来庁者専用の仮設駐輪場が設置されていたが、本件広場に工事用の足場が組まれていたとはうかがわれないし、資材置場として用いられていた部分があつたこともうかがわれない（甲4，11，24）。

イ 本件広場の周辺の状況は別紙2・図面記載のとおりである。本件広場は北側及び東側で歩道に接しており、北側は香林坊方面と広坂方面をつなぐ通り（百万石通り）に面し、東側は道路を挟んで金沢21世紀美術館に面するなど、多くの市民や観光客が往来する場所に位置する（甲4，24）。

ウ 本件広場は、前記イのとおり、北側で百万石通りに面しているが、別紙2・図面記載のとおり、百万石通りを挟んでさらに北側には、しいのき迎賓館ないしその駐車場がある。自衛隊市中パレードは、このしいのき迎賓館とさらにその北側に位置するお堀通りにおいて開催される予定であった（甲2，20）。

エ 別紙2・図面記載のとおり、本件広場やしいのき迎賓館に隣接した位置に中

央公園がある。中央公園は、東側、南側及び西側が歩道に接し、南側は百万石通りに面し、西側は道路を挟んで香林坊の大和に面しており、東西約150m、南北150m以上の広大な公園である（石川四高記念文化交流館を含む。）。中央公園は、しいのき迎賓館からは中央公園道路を挟んで西隣に位置し、本件広場からは道路を挟んで北西に位置している。

（2）被告が定める要綱、規則、条例等

ア 市庁舎や本件広場に関するもの

（ア）被告は、昭和45年6月19日、旧庁舎管理要綱（乙16）を制定し、これをもって「市長の管理する公用財産（以下「庁舎等」という。）の管理の大綱」（1条）を定めた。被告は、昭和45年の制定当初は、旧庁舎管理要綱に特段の適用除外規定を置いていなかったが、昭和58年7月1日に広場管理要綱（甲4。平成17年4月1日決裁による改正後の規定につき別紙3参照。）を制定し、これをもって「庁舎前広場の管理に関し必要な事項を定める」こととしたのに伴い、旧庁舎管理要綱に7条を追加し、旧庁舎管理要綱を本件広場については適用しないこととする適用除外規定を新設した（甲4、乙16）。

（イ）被告は、平成23年9月30日、新たに庁舎等管理規則（甲8。規定につき別紙4参照。）を制定し、これをもって「庁舎等の管理に関し必要な事項を定める」とこととし、これに伴い、旧庁舎管理要綱を廃止した。庁舎等管理規則においては、旧庁舎管理要綱とは異なり、本件広場についての適用除外規定は置かれていないが、他方、「庁舎等」の定義を「本市の事務又は事業の用に供する建物及びその附属施設並びにこれらの敷地（直接公共の用に供するものを除く。）」とし（2条），直接公共の用に供するものには適用されない旨を定めている（甲8）。

（ウ）本件広場の設置及び管理については、条例は制定されていない。

イ 被告が設置する都市公園について

被告は、昭和39年4月1日、金沢市公園条例を制定し、都市公園法の規定に基づき、被告が設置する都市公園の設置及び管理につき、法令に定めるもののほか必要な事項を定めている。同条例3条は、「行商、募金その他これらに類する行為をすること」（1号）、「競技会、集会、展示会、博覧会その他これらに類する催しのために公園の全部又は一部を独占して利用すること」（4号）などの行為を公園で行うには、市長の許可を受けなければならない旨を定め、5条は、「竹木を伐採し、又は土石若しくは植物を採取すること」（6号）、「焚火をし、又は火気をもてあそぶこと」（6号）、「前各号のほか、公園の利用及び管理に支障のある行為をすること」（10号）などを禁止する旨を定めている（ただし、市長が特に必要と認めたときは、この限りでない。同条本文ただし書）（乙2）。

ウ 被告が設置するスポーツ広場について

被告は、平成11年12月24日、金沢市スポーツ広場条例を制定し、被告において2つのスポーツ広場を設置することのほか、その管理等について必要な事項を定めている（乙3）。

エ 被告が設置する体育施設について

被告は、昭和34年7月4日、金沢市体育施設条例を制定し、被告において各体育施設を設置することのほか、その管理等について必要な事項を定めている（乙4）。

（3）本件広場における行為の許可、不許可の状況等

ア 被告は、本件広場について、平成22年4月から平成26年11月までの間に、別紙5・金沢市役所庁舎前広場許可一覧記載のとおり、合計78件の行為等を許可している（乙8、弁論の全趣旨）。

これらの許可例には、次のものが含まれている。

（ア）本件各護憲集会等

ア 被告は、平成22年5月及び平成23年5月、平和憲法施行記念集会及

び石川県憲法を守る会集会を許可し、平成22年11月及び平成23年11月、憲法集会を許可した。なお、それ以前の平成18年から平成21年までの間も、5月及び11月に原告憲法を守る会等による護憲集会が本件広場で開催され、これらの集会の中には、当時の政権を批判する内容等を含むものもあった（甲28の1の1ないし31の15）。

b 被告の総務課長C及び原告憲法を守る会（代表X2）は、平成24年4月10日付で、名称を「石川県憲法を守る会 5.3憲法集会」、目的を「憲法記念日にあたっての護憲集会、街頭演説」又は「憲法記念日にあたって護憲にむけての集合、街頭演説」、日時を同年5月3日午前11時から午後1時まで、許可を受けたい行為を「街頭演説と集会の開催」とする庁舎前広場許可申請書をそれぞれ提出し、被告は、原告憲法を守る会の申請を許可した。なお、被告の総務課長C提出の申請書には、「別紙、石川県憲法を守る会より許可申請書の提出あり」と記載されている（乙11の1、11の2）。

c 被告の総務局総務課課長D（以下「D課長」という。）及び原告憲法を守る会（代表X2）は、平成26年4月11日付で、名称を「戦争させない！5.3県民集会」、目的を「集会の開催」、日時を同年5月3日午前11時から午後2時まで、許可を受けたい行為を「集会の開催会場として使用」などとする庁舎前広場許可申請書をそれぞれ提出し、被告は、原告憲法を守る会の申請を許可した。また、D課長提出の申請書には、責任者として原告憲法を守る会が記載されている（乙12の1、12の2）。

前記許可を受けて、平成26年5月3日午前11時ころから午後2時ころまで、平成26年護憲集会が本件広場で開催された。同集会開催に当たり、原告憲法を守る会は、「一集団的自衛権行使は許さないー『戦争させない！5.3県民集会』について」と題する書面を作成し、挨拶文に続けて安倍内閣等に対する批判や憲法9条の実質改憲の阻止等を記載し、また、集会当日には、本件広場に多数人が集まり、「ストップ！ 許すな！ 戦争する国づくり」と記載された看板が付された車両が停車し、集団的自衛権行使容認等を批判する演説が行われ、拍手が起きるなどした（甲18、19、21）。

（イ） 国際交流まつり2012

公益財団法人金沢国際交流財団理事長Eは、平成24年6月12日付で、名称を「国際交流まつり2012」、許可を受けたい行為を「出店ブースの世界の料理、参加団体の活動紹介、ステージ上での音楽演奏やダンス、各種パフォーマンス等」などとする庁舎前広場許可申請書を提出し、被告は、同申請を許可した（乙9の1）。

イ 他方、被告は、平成24年11月、本件広場における行為許可申請を不許可としたこともあった。

すなわち、氏名不詳者（書証にマスキングが施されているため特定できない。）は、同月12日、行為の目的を「金沢市が戸室新保埋立場にガレキ搬入することの再考」、行為の内容を「野菜や風船、楽器などでメッセージの発信」、その他欄に「署名、拡声器、楽器、プラカード、ちらし等を活用して平穏にアピール」などと記載した庁舎等行為許可申請書を提出した。しかし、被告（金沢市総務局長）は、本件広場において、特定の個人、団体等の主義主張や意見等に関し賛否を表明することとなる集会を開催することは庁舎等管理規則5条12号の「示威行為」に該当すること、集会において署名を求め、拡声器、楽器を使用し、プラカードを持ち込み、ちらしを配布する行為は同条1ないし4号にそれぞれ該当すること、庁舎の耐震改修工事期間中は本件広場を仮設通路、仮設駐輪場として専用的に使用することから同条14号の「庁舎等の管理上支障がある」と認める行為に該当することを理由としてこれを不許可とした（乙10の1、10の2）。

ウ なお、平成22年11月22日には、金沢市長選の現職候補が、本件広場で

必勝出陣式を行ったことがあったが（以下「本件出陣式」という。），金沢市長又は総務局長によって許可されたことはうかがわれない（甲22）。

（4）被告における本件広場の活用方針等

金沢市議会事務局編集の平成24年度「金沢の市政」では，本件広場につき「市民のいこいの広場として，池，噴水，せせらぎ，花時計，市民憲章碑，広告塔モニュメントなどを設置し，待ち合わせ場所等市民の利用に供する」とされている。また，本件不許可処分を行った金沢市長である山野之義氏（以下「山野市長」という。）は，平成22年にマニフェストにおいて，本件広場を「あきないイベントホール化」する旨述べている。さらに，被告は，平成24年度に本件広場の活用方策を検討する本件広場活用計画策定事業費として205万4000円を支出しているところ，同事業においては本件広場につき「庁舎へのアプローチ空間」をメインとしつつ，「憩いの空間」や「イベント空間」としての機能の充実も図るという基本的な方向性が示されており，山野市長は，平成26年7月の「市政の歩みとマニフェストの評価」において，庁舎前広場活用検討懇話会からの提言を受けて，イベント等市民が活用しやすくなることや金沢21世紀美術館の周囲広場との一体感を持たせること等に向けた基本・実施設計を進めている旨を記載している（甲14ないし17）。

（5）本件不許可処分に至る経緯

ア 陸上自衛隊金沢駐屯地の関係者らは，平成26年4月，自衛隊市中パレードを，同年5月24日にしいのき迎賓館及びお堀通りで開催する旨の案内文を発出した（甲1，2）。

イ（ア） 山本議員は，本件広場において自衛隊市中パレードの中止を求める集会を開催しようと考え，同年4月25日，金沢市長に対し，名称を『「軍事パレード」の中止を求める集会』，日時を同年5月19日午後6時30分から午後7時30分，許可を受けたい行為を「集会」とする本件広場の許可申請書を提出した（山本議員の申請）（甲3）。

（イ） 被告の担当職員は，同年4月30日，山本議員に対して，山本議員の申請は不許可になる旨口頭で告げた。

（ウ） 山本議員，A氏（原告憲法を守る会事務局長），原告X1（原告石川県平和センター事務局長）ら5名は，同年5月1日，被告の総務局担当部長兼総務課長であるD課長ら2名と面談した（山本議員らとの面談）。

この面談の際，D課長は，本件広場は普通の貸し広場とは違い，市の行事と密接な関連事業に関して許可しているものであること，ものごとにに対する「賛成」や「反対」の集会は広場管理要綱6条4号の「政治的な行為」に該当するところ，山本議員の申請に係る集会は国が記念行事として行うパレードに反対するものであり「政治的行為」にあたるため，不許可となることなどを述べた。また，D課長ら2名は，山本議員らとの面談において，根拠は広場管理要綱6条4号である旨を述べ，庁舎等管理規則とは別格に広場管理要綱を作っているなどとも述べた（甲5）。

（エ） 山本議員は，その後，山本議員の申請を取り下げた。

ウ 原告X1は，山本議員の申請と同趣旨で，本件広場において自衛隊市中パレードの中止を求める本件集会を開催しようと考え，同月2日，本件申請をした。本件申請に係る許可申請書には，日時を同月19日（月曜日）午後6時30分から午後7時30分まで，名称を『「軍事パレード」の中止を求める集会』，目的を「集会開催のため」，許可を受けたい行為を「集会の開催」などと記載されていた（甲6）。

エ 原告X1，A氏，原告X2ら6名は，同月7日，被告のD課長と本件面談を行った。本件面談冒頭で，原告X1らは，広場管理要綱と庁舎等管理規則の適用関係について質問したところ，D課長は，本件広場には広場管理要綱が適用され，庁舎等管理規則は適用されないと回答した。原告X1らとD課長は，「政治的な行為」の解釈や本件申請を不許可とするとの違憲性などについて意見等を述べ，この際，D課長は「政治的な行為」に該当するから不許可となる旨を述べており，庁舎等管理規則の適用があ

るとか、資材置き場等として専用的に使用するとの話はしなかった（当事者間に争いがない。）。

オ 金沢市長は、同月14日付けで本件不許可処分をした。その理由は、①本件広場において特定の個人、団体等の主義主張や意見等に関し賛否を表明することとなる集会を開催することは「示威行為」（庁舎等管理規則5条12号）に該当すること、②現在施工中の庁舎の耐震改修工事の期間中においては、庁舎前広場を来庁者の仮設駐輪場、工事用の足場や資材置き場として専用的に使用することから「庁舎の管理上支障がある」と認める行為（同条14号）に該当することとされた（甲7）。

（6）本件不許可処分後の経緯

ア 原告X1は、同月16日、本件不許可処分に対する異議申立てをしたが、金沢市長は、同年6月17日、集会の開催が予定されていた同年5月19日が経過し、本件不許可処分の取消しを求める実益が失われたため異議申立ては不適法であるとの理由で前記異議申立てを却下した（甲9、10）。

イ 他方、原告らは、本件不許可処分を受けて、本件集会の開催場所を中央公園に変更することとし、原告平和運動センターが、同月16日ころ、同公園の使用許可申請をして許可を得て、同月19日、金沢城・兼六園管理事務所に使用料1460円を納付した（甲12、13）。

ウ 原告らは、同日、中央公園で本件集会を開催し、同月24日、しいのき迎賓館及びお堀通りにて自衛隊市中パレードが実施された。

2 本件広場にはパブリックフォーラムの法理が適用されるか（争点1）及び本件広場は「公の施設」に該当するか（争点2）について

争点1及び2は共通する検討事項も多いので、併せて判断する。

（1）本件広場は「公の施設」に該当するか

ア 「公の施設」とは、地方公共団体が、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために設けた施設をいう（地自法244条1項）。「公の施設」の設置又は管理に関する事項は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、条例で定めることが義務づけられている（同法244条の2第1項）。

なお、地方公共団体の所有に属する不動産等のことを「公有財産」といい（地自法238条1項、2項）、「公有財産」は、地方公共団体において公用又は公共用に供し、又は供することと決定した財産たる「行政財産」とそれ以外の「普通財産」からなる（同条3項、4項）。

さらに、「行政財産」のうち「公用・・・に供し、又は供することと決定した財産」、すなわち「公用財産」とは、地方公共団体がその事務又は事業を執行するため直接使用することをその本来の目的とする財産をいい、例えば、庁舎、議事堂、試験場等がこれに当たるとされる。

他方、「行政財産」のうち「公用に供し、又は供することと決定した財産」、すなわち「公用用財産」とは、住民の一般的共同利用に供することをその本来の目的とする財産をいい、例えば、道路、病院、公園等がこれに当たるとされる。前記「公の施設」を構成する建物及び敷地等については、この「公用用財産」に該当することが多い。

イ 前記アを踏まえて、まず、本件広場が「公の施設」に該当するかにつき検討すると、前記1の認定事実のとおり、本件広場は金沢市庁舎建物の敷地の一部として金沢市庁舎を構成している。本件広場は、具体的には、金沢市庁舎に隣接する歩道と同庁舎建物とを接続する空間であり、本来的に金沢市庁舎建物を訪れる来庁者及び被告職員の通行に利用されることが予定されたものである。

また、前記のとおり、本件広場の設置及び管理については、「公の施設」であれば制定が義務づけられている条例が定められていない。なお、被告においては、ほかに「公の施設」として少なくともスポーツ広場や体育施設を設けているが、これらについて金沢市スポーツ広場条例や金沢市体育施設条例を制定しているのであるから、

本件広場についてのみ必要な条例の制定を怠ってきたものであるとは解し難い。むしろ、被告は、本件広場については、昭和45年6月に旧庁舎管理要綱を制定して「市長の管理する公用財産」の一部として管理を行い、昭和58年7月に広場管理要綱を制定してからは同要綱に基づき、さらに平成23年9月に、金沢市庁舎建物のみならず本件広場にも適用される庁舎等管理規則を制定してからは同規則をも根拠として、その管理を要綱ないし規則に基づいて行ってきたものであり、被告は、本件広場を一貫して金沢市庁舎の一部であり、金沢市庁舎建物と一体をなす「公用財産」として管理してきたことが認められる。

広場管理要綱の内容を見ても、本件広場につき、「金沢市庁舎のうち別図に示す場所をいう。」（2条）として金沢市庁舎の一部であることを前提として、「本市の事務または事業の執行に支障のない範囲内で」市民の利用に供させるものと定めており（3条），かかる文言からも、被告が、本件広場を被告がその事務又は事業を執行するため直接使用することをその本来の目的とする「公用財産」であるとの前提に立っていることが明らかである。

本件広場については、実際上も、被告に対して行為等許可申請を行い、被告がこれを許可することによって使用されてきており、平成22年4月から平成26年1月までの間、合計78件の行為等が被告によって許可されている一方、被告によって不許可とされた行為もある。

ウ 以上のような本件広場の物理的・構造的特徴や被告による設置ないし管理体制、使用の実態や実績などによると、本件広場は、今まで一貫して、金沢市庁舎建物と一体のものとして金沢市庁舎を構成するものであり、被告の事務又は事業を執行するために直接使用することをその本来の目的とする「公用財産」として扱われてきたものということができ、被告が住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために設けた施設、すなわち「公の施設」に該当するとは認められない。

（2） 本件広場にはパブリックフォーラムの法理が適用されるか

ア パブリックフォーラムの法理とは、概要、①伝統的に表現活動と結びついている公共用物（道路、歩道、公園など）は、純然たる公共の広場（伝統的パブリックフォーラム）として、②国又は地方公共団体が自発的に公衆の表現活動の場所としてその利用に供してきた公共の場所（公会堂、公立劇場、公立学校講堂など）は、指定された広場（指定的パブリックフォーラム）として、それぞれの場所で行われる表現活動の規制の合憲性をより厳格な基準により判断することを求める理論をいうものと解され、原告らにおいては、本件広場につき、仮に「公の施設」に該当しないとしても、前記②の指定的パブリックフォーラムに該当する旨を主張するものである。

イ 本件広場が「公の施設」には該当しないのは前記（1）のとおりであるが、次に、前記アを踏まえて、本件広場が指定的パブリックフォーラムに該当するかについて検討すると、前記（1）で検討したとおり、本件広場は、物理的・構造的に見て、金沢市庁舎建物の敷地の一部として金沢市庁舎を構成するもので、同建物と歩道とを接続する空間として来庁者や被告職員の通行に利用されることが本来的に予定されたものであるし、昭和45年6月に旧庁舎管理要綱を制定して以来、今まで一貫して金沢市庁舎の一部として、被告がその事務又は事業を執行するため直接使用することをその本来の目的とする「公用財産」として管理してきたものと認められる。特に、被告は、平成23年9月に庁舎等管理規則を制定しているが、これを金沢市庁舎建物だけではなく本件広場にも適用しているものと認められ、金沢市庁舎建物と本件広場とをいわば同列に扱っており、法的性質あるいは位置づけが大きく異なるものとして扱っているものではないことがうかがわれる。

とはいえる、本件広場は、少なくとも昭和58年7月に広場管理要綱が制定されてからは同要綱に基づき、市民の利用に供されてきたものであるし、平成23年9月に庁舎等管理規則が制定された後も、広場管理要綱及び庁舎等管理規則の双方に基づいて、引き続き市民の利用に供されてきたものと認められるところである。実際にも、本

件広場は、百万石通りを挟んで北側にしいのき迎賓館が、道路を挟んで東側には金沢21世紀美術館があるなどという多くの市民や観光客が往来する場所に位置しており、これらの者が通行し、あるいは立ち寄ることも多かったものと認められるし、それのみならず、平成22年4月から平成26年11月までの間、合計78件の行為等が被告によって許可され、平均すると1か月当たり1.4件程度の頻度で、本件広場で何らかの表現活動等が行われてきたことも事実である。

ウ そこで、さらに、被告において本件広場で行うことを許容している行為内容や、実際に被告から許可されて行われた表現活動等や不許可となった表現活動等の詳細について検討する。

まず、本件広場の管理については、広場管理要綱及び庁舎等管理規則が必要な事項を定めており、これらによれば、本件広場において、拡声器の使用、宣伝、勧誘、寄附の募集その他これらに類する行為を行うには、公共的な目的のためのものでなければならないし、あらかじめ金沢市長の許可を得なければならない（広場管理要綱7条1項3号、4号、2項）。また、集会又は展示会その他これらに類する催しのために本件広場の全部又は一部を独占して使用するときには、あらかじめ管理者たる総務局長の許可を得なければならない（広場管理要綱8条2号）。さらに、本件広場において、示威行為など、庁舎等の管理上支障があると認める行為を行うことは絶対的に禁止されており（庁舎等管理規則5条12号、14号）、物品の販売、寄附の募集、署名を求める行為その他これらに類する行為、拡声器を使用する等けん騒な状態を作り出す行為、旗、のぼり、プラカード、立看板等を持ち込む行為、ちらし、ポスターその他の文書又は図面の提示又は配布などについては、特別な理由があり、かつ、庁舎等の管理上特に支障がないときでなければこれを行なうことができず、かつ、あらかじめ管理者たる総務局長の許可を得なければならない（庁舎等管理規則5条1ないし4号、6条1項）。

これらによると、本件広場においては、そもそも広く自由に表現活動等を行うことが認められているわけではなく、公共的な目的や特別の理由があり、さらには金沢市庁舎建物や本件広場の管理上の支障がない場合に限定して認められているにとどまるものといわなければならない。

次に、実際に被告から許可されて行われた前記表現活動等や不許可となった表現活動等について見ると、このうち、国際交流まつり2012については、被告の関係団体である公益財団法人金沢国際交流財団が申請をしたものである。また、本件各護憲集会（平成24年護憲集会と平成26年護憲集会）においては、原告憲法を守る会が各申請をすると併せて、被告の総務課長が同趣旨の申請をあえて行っているところ、このことからは、被告が本件各護憲集会に協力的な立場で臨んでいたことがうかがわれる一方、形式的にあれ、被告の関係者ないし関係団体による申請が必要とされていたこともうかがわれる。平成24年5月より前の憲法集会等については、いかなる申請がなされたかは証拠上判然としないが、公務員が憲法擁護義務を負うことも踏まえると、憲法擁護を前面に打ち出して申請がなされたのであれば、地方公共団体である被告にとって協力することこそあれ、非協力的な姿勢をとるようなものではなかつたものと推認される。そのほか、別紙5・金沢市役所庁舎前広場許可一覧記載の許可事例は、いずれも、被告金沢市自身の行事であるか、あるいは被告の事業に関連するようなものであるように見受けられる。

なお、不許可とされた「金沢市が戸室新保埋立場にガレキ搬入することの再考」は被告の事業に反対の立場を示す集会であるところ、不許可理由として、本件広場において特定の個人、団体等の主義主張や意見等に関し賛否を表明することとなる集会を開催することは「示威行為」（庁舎等管理規則5条12号）に該当すること等が示されている。

以上のほか、D課長が、山本議員らとの面談において、本件広場は普通の貸し広場とは違い、市の行事や密接な関連事業に関して許可しているものである旨を述べるほか、ものごとに対する「賛成」や「反対」を表明する集会への懸念を述べているこ

と、本件申請は自衛隊市中パレードを「軍事パレード」と称した上でその中止を求めるものであり、被告の行事ないし事業そのものではないし、被告に密接に関連する事業と解する余地もない上、自衛隊市中パレードに反対する旨を明確に表明するものであったところ、本件不許可処分が、前記「金沢市が戸室新保埋立場にガレキ搬入することの再考」の不許可理由と同じく、本件広場において特定の個人、団体等の主義主張や意見等に関し賛否を表明することとなる集会を開催することは「示威行為」に該当すること等が示されていることなども踏まえると、被告においては、本件広場についての行為等の許可申請については、被告の事務・事業やそれに密接に関連する行為等については許可を行うが、そうでないものについては被告の事務・事業に支障が生じるか否かを具体的に検討し、特定の個人、団体等の主義主張や意見等に関し賛否を表明することとなる集会を開催することは「示威行為」に該当するとして不許可とするとの運用を行ってきたものと認められるし、また、その結果として、本件広場では、これまで、被告の事務・事業やそれに密接に関連する表現活動等であるか、あるいは被告の事務・事業に支障が生じない表現活動等であると事前判断されたもののみが行われ、これら以外の表現活動等は許可されてこなかったものということができる。

エ 以上によると、本件広場は、被告によって市民の利用に供されてきた面があるとはいえる、被告においては、本件広場が物理的・構造的に金沢市庁舎の一部であり、被告の事務又は事業を執行するために直接使用すべき公用財産であることなどを踏まえて、あくまでも被告の事務・事業そのものやそれに密接に関連する表現活動等であるか、そうでないとしても被告の事務・事業に支障が生じない表現活動等であると事前判断されたものに限定して表現活動等を許可してきたにとどまり、実際にもそれ以外の表現活動等は許可されてこなかったものということができる。

そうすると、被告が本件広場を自発的に公衆の表現活動の場所としてその利用に供してきたものとは評価し難く、本件広場が指定的パブリックフォーラムに該当するとはいはず、本件広場にパブリックフォーラムの法理が適用されるとは認められない。

(3) 原告らの主張について

ア 原告らは、本件広場は公園とほぼ同様の構造、使用実態がある旨主張するところ、確かに、本件広場には柵等がなく基本的に自由に入り出しができ、ベンチも設置されており、被告自身が「市民のいこいの広場」として市民の利用に供し、実際にも市民や観光客の通行や待ち合わせに利用されているものと認められる。また、被告の平成24年度の本件広場活用計画策定事業においては、本件広場につき「庁舎へのアプローチ空間」をメインとしつつ「憩いの空間」や「イベント空間」としての機能の充実も図るという基本方針が示されている。

これらの事情は、本件広場が、金沢市庁舎建物を直接利用しようとする者のみならず、より広い市民や観光客に対して一定の利用に供されていることを示すものであり、本件広場が公園に類似した機能を持ち合わせていることを示すものということはできる。

しかし、前記のとおり、本件広場は物理的・構造的に金沢市庁舎の一部であることは否定できないし、そうである以上、被告の事務又は事業の執行に供されるのが本来であり、市民の利用に供したがゆえにこれら事務又は事業に差し障りが生じては本末転倒といわなければならない。前記の本件広場活用計画策定事業においても、本件広場をあくまでも「庁舎へのアプローチ空間」をメインとして活用するとされているのであり、本件広場が公園に類似した機能を有しているといっても、これを公園のような「公の施設」や「公共用財産」そのものと同視することはできないし、さらに進んで被告が本件広場を公衆の表現活動の場所としてその利用に供していると評価することもできない。

イ 原告らは、本件広場においては、長年多くの慈善活動や政治活動が行われ、使用不許可決定はほとんどなかった旨も主張するが、前記で検討したとおり、被告にお

いては、その事務・事業そのものやそれに密接に関連する表現活動等であるか、そうでないとしても被告の事務・事業に支障が生じない表現活動等であると事前判断されたものに限定して表現活動等を許可してきたにとどまり、実際にもそれ以外の表現活動等は許可されてこなかったものということができる。本件広場において、被告の許可を得ることもないまま事実上行われた活動等があった可能性は否定できないが、被告においてこれらの活動等が継続的に繰り返されるのを黙認してきたなどといった事情がない限り、被告が本件広場を公衆の表現活動の場所としてその利用に供してきたことを基礎付けるものと評価することはできないし、本件全証拠によつてもそのような事情は見当たらない。

ウ 原告らは、本件広場で許可されてきた憲法集会等は、市の事務・事業に準ずるとはいえない内容であった旨主張する。

(ア) まず、平成26年護憲集会について見ると、前記のとおり、同集会は、実際には、一般的・抽象的に護憲を呼びかけるにとどまらず、安倍内閣等に対する批判等を記載した書面が作成され、特定秘密保護法・国家安全保障基本法に反対する旨の看板が付された車両が用いられ、集団的自衛権行使容認等を批判する演説が行われているし、それ以前の集会においても、当時の政権を批判する内容の発言等がなされるなど、結果的には、市の事務・事業に準ずるとはいえない内容の集会が実施されたことが認められる。

しかし、本件広場における集会等の行為の許否は、集会等が実際に行われる前に判断されなければならない性格のものであるし、この段階で、被告ないしは金沢市長において、過去申請のあった集会との同一性ないし類似性を適切に判断することは困難であったものと解される。そうすると、申請された行為等を許可するか否かは、基本的に申請書に記載された目的欄等の記載内容に基づいて判断されるものといわなければならない。そして、平成24年護憲集会の申請書の記載事項は、目的欄に「憲法記念日にあたっての護憲集会、街頭演説」又は「憲法記念日にあたって護憲にむけての集合、街頭演説」と、許可を受けたい行為欄に「街頭演説と集会の開催」と記載されているにとどまるし、平成26年護憲集会の申請書の記載事項も、目的欄に「集会の開催」、許可を受けたい行為欄に「集会の開催会場として使用」、責任者欄に「石川県憲法を守る会」と記載されているにとどまる。そうすると、公務員が憲法擁護義務を負っていることなどを踏まえると、これらの集会については、市の事務・事業に準ずると考えることが相当であるし、反対に、これを否定するだけの論拠を見いだすことは困難といわなければならない。

したがって、実際に行われた集会が、前記のとおり結果的に市の事務・事業に準ずるとはいえない内容となってしまったからといって、被告の事前判断の段階で、市の事務・事業に準ずると判断してはいなかつたということはできない。

(イ) また、平成22年11月の本件出陣式については、前記のとおり、本件出陣式が金沢市長や総務局長による許可を経て行われたものであるとは認められない。なお、本件出陣式が事実上開催されたことがあったからといって、被告が本件広場を公衆の表現活動の場所としてその利用に供したということもできない。

エ 原告らは、庁舎等管理規則に先行して広場管理要綱が制定されたのは、被告が本件広場を金沢市庁舎建物とは別個の性質のものと認識しているためである旨主張するところ、本件広場は、金沢市庁舎建物そのものとは異なり、外部に開かれた空間であるし、前記のとおり公園などに類似した機能を有することも事実であるから、このような本件広場の性質が前記要綱ないし規則の制定経緯に影響を及ぼした可能性は否定できない。しかし、そもそもこれら以前の昭和45年6月に制定された旧庁舎管理要綱では、本件広場を含めて一括して「市長の管理する公用財産（以下「庁舎等」という。）」として管理していたものと解されるところである。いずれにしても、原告ら主張の点を踏まえても、被告が本件広場を公衆の表現活動の場所としてその利用に供してきたものと評価できるわけではない。

オ 原告らは、金沢市公園条例の禁止事項と広場管理要綱の定める禁止事項が大差ないことから、本件広場が長年住民の福祉の増進に大きく寄与してきたといえる旨主張するところ、前記各禁止事項が類似していることは事実である。

しかし、公園であれ本件広場であれ、禁止行為や許可を要する行為が類似することは不自然なことではないから、そのことをもって、本件広場が公園と同視できるものではないし、被告が本件広場を公衆の表現活動の場所としてその利用に供してきたといえるものでもない。

カ 原告らは、庁舎等管理規則は、直接公共の用に供する敷地を適用対象外としているところ、本件広場はこれに当たるから、庁舎等管理規則は本件広場には適用されない旨主張する。

しかし、前記のとおり、旧庁舎管理要綱には、本件広場を適用対象外とする独立の条文を設けていたところ、旧庁舎管理要綱に代わるものとして制定された庁舎等管理規則にはそのような条文はないのであるし、また、庁舎等管理規則2条にいう「直接公共の用に供するもの」とは、その文言等に照らして「公用財産」を指すと解するが自然であるところ、前記のとおり、本件広場は「公用財産」ではなく「公共用財産」であるからこれに該当しないことも明らかである。実際にも、平成24年11月に「金沢市が戸室新保埋立場にガレキ搬入することの再考」に係る本件広場の行為許可申請がなされた際には、庁舎等管理規則を適用し、同規則5条12号の「示威行為」に該当することなどを理由として不許可としているのであり、被告において、過去、庁舎等管理規則を本件広場に適用してきたことは明らかである。

そうすると、本件広場が庁舎等管理規則の適用対象外であるとは認められない。

キ 以上のとおり、原告らの前記各主張はいずれも採用することができない。

(4) したがって、本件広場が「公の施設」に該当するとは認められず、また、本件広場にパブリックフォーラムの法理が適用されるとは認められない。

3 本件不許可処分は憲法21条1項、地自法244条2項、3項に違反するか（争点3）

原告らは、本件広場にパブリックフォーラムの法理が適用されることを前提として、本件不許可処分が憲法21条1項に違反し、また、本件広場が「公の施設」に該当することを前提に、本件不許可処分が憲法21条1項、地自法244条2項、3項に違反する旨を主張するところ、前記2のとおり、本件広場にパブリックフォーラムの法理が適用されるとは認められないし、また、本件広場が「公の施設」に該当するとも認められない。

したがって、原告らの前記主張は前提を欠き、理由がない。

4 本件不許可処分は金沢市長の裁量権の逸脱・濫用により違法か（争点4）

(1) 前記のとおり、本件広場は「行政財産」のうちの「公用財産」に該当するところ、「行政財産」は、その用途又は目的を妨げない限度においてその使用を許可することができる（地自法238条の4第7項），被告が制定する広場管理要綱及び庁舎等管理規則のうち本件広場の使用許可の基準や方法等を定めた部分は、前記法令の定めを受けたものということができる。そして、本件広場が、前記のとおり被告の事務又は事業を執行するために直接使用することをその本来の目的とする「公用財産」に該当することからすると、本件広場については、被告の事務又は事業の執行を妨げることとなり、本来の目的を遂げない場合に使用を許可すべきではないことは前記法令の定めからして当然であるし、そうではない場合であっても、その使用を許可しなければならないわけではなく、使用を許可するか否かは、原則として管理者の裁量に委ねられているものと解される。

そして、管理者の裁量判断は、許可申請に係る使用の日時、場所、目的及び態様、使用者の範囲、使用の必要性の程度、許可をするに当たっての支障又は許可をした場合の弊害若しくは影響の内容及び程度、代替施設確保の困難性など許可をしないこと

による申請者側の不都合又は影響の内容及び程度等の諸般の事情を総合考慮してされるべきものであり、その裁量権の行使が逸脱濫用に当たるか否かの司法審査においては、その判断が裁量権の行使としてされたことを前提とした上で、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、その判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限って、裁量権の逸脱又は濫用として違法となると解するのが相当である（最高裁平成18年2月7日第三小法廷判決・民集60巻2号401頁参照。「公の施設」である学校施設の目的外使用の許否が問題となったものであり、本件とは具体的な事案を異にするが、「行政財産」の使用許否の判断の性質や司法審査の在り方等の一般論については本件でも参考となる。）。

(2) そこで、前記(1)を踏まえて、本件不許可処分をした金沢市長の判断に裁量権の逸脱濫用があったかにつき、以下、考慮要素ごとに検討する。

ア 本件広場の性質等

前記のとおり、本件広場は、公園に類似した機能を持ち合わせてはいるものの、金沢市庁舎建物の敷地の一部として金沢市庁舎を構成しており、被告の事務又は事業の執行を執行するために直接使用することをその本来の目的とする「公用財産」である。本件広場は、住民の福祉の増進を本来の目的として設置された「公の施設」ではないし、被告が本件広場を公衆の表現活動の場所としてその利用に供してきたともいえないから、指定的パブリックフォーラムに該当するものでもない。

そうすると、本件広場の使用を許可するか否かについては、本来の目的である被告の事務又は事業の執行を妨げることがないか否かが重要な考慮要素となるというべきである。このことは、本件広場の使用許可の根拠法令となる地自法238条の4第7項が、「その用途又は目的を妨げない限度において」その使用を許可することができると定めていることからも明らかである。

イ 本件集会を許可することによる支障の有無及び程度

(ア) 本件集会は、自衛隊市中パレードという賛否両論のあり得る行為について、反対の立場を表明するものであるところ、前記のとおり、本件広場が金沢市庁舎建物の敷地の一部であり、被告の直接の管理下にある場所であることが第三者から見て明らかであることなどからすると、本件集会が本件広場において開催された場合、被告が自衛隊市中パレードに反対するという原告らの立場に賛同し、協力しているかのようない外観を呈することとなり、地方公共団体である被告の中立性に疑惑を抱かれる可能性がある。被告が自衛隊市中パレードに反対するという立場をとったと捉えた第三者において、被告に対する抗議行動や抗議の申入れを行い、あるいは被告の行事等に協力しないとの立場をとることも予想されるところである。そうすると、本件広場で本件集会が開催された場合、その当日やその前後のみならず、将来にわたって、被告の事務又は事業の執行が妨げられるおそれがあるといわなければならず、その弊害は決して小さいものとはいえない。

これに対し、原告らは、本件集会は、通行人への呼びかけや威力を示すことなど予定されておらず、穏やかな態様で行われるものであったし、時間も金沢市役所の平日の業務時間終了の45分後以降であり、市の事務又は事業の執行に支障が生じるとは考えられないと主張するが、仮に本件集会そのものは穩当に終了したとしても、被告の中立性に疑惑を抱かれることによって、それ以後の被告の事務又は事業の執行が妨げられるおそれがあることは否定し難いところである。原告らの前記主張は採用することができない。

(イ) なお、被告は、本件集会予定日には本件広場は工事用資材置場として利用されていたと主張するが、前記のとおり、本件集会予定日である平成26年5月19日には、本件広場で工事用の足場が組まれたり、資材置場として用いられていたとはうかがわれず、本件広場で本件集会が開催された場合に、前記工事の進捗が妨げられるおそれがあったとはいい難い。また、前記のとおり、本件広場の一部（北側3か所）におそれがあつたとはいい難い。

来庁者専用の仮設駐輪場が設置されていたことは認められるが、本件集会の開催日時が平日であるとはいえた窓口業務時間終了の45分後以降であったことをも踏まえると、本件広場で本件集会が開催された場合に、来庁者が仮設駐輪場を使用しにくくなることによる支障があったともいい難い。

ウ 本件集会の「示威行為」該当性

(ア) 本件不許可処分においては、本件集会が「示威行為」（庁舎等管理規則5条12号）に該当することが不許可理由の一つとされているところ、原告らは、本件集会は「示威行為」に該当せず、この点の金沢市長の解釈や認定判断には誤りがある旨を主張する。

(イ) そこで検討すると、示威行為とは、一般には、威力や気勢を他に示すことをいうものであるところ、集会も、多数人が一定の場所において一時的に集まり、必要に応じて気勢を上げたりするものであるから、示威行為に該当する場合は十分にあり得る。もっとも、庁舎等管理規則5条12号にいう「示威行為」については、同条14号に「前各号に掲げるもののほか庁舎等の管理上支障があると認める行為」とあることや、同条1号ないし7号までの行為については「庁舎等の管理上特に支障がないと認めるときは」許可される余地もあることなどを踏まえると、示威行為一般のうち庁舎等の管理上支障がある行為に限定されたものであると解するのが相当である。

そして、本件集会は、自衛隊市中パレードのことを「軍事パレード」と称した上で、その中止を求めるため、多数人が本件広場に一時的に集まってその旨の気勢を上げ、これを周辺の通行人等にアピールしようとするものであるから、示威行為に該当することができるし、前記のとおり、本件広場で本件集会を開催した場合には、前記イ(ア)のとおり、被告の事務又は事業の執行が妨げられるおそれが生じ得るものであるから、庁舎等の管理上支障がある行為ということができる。

そうすると、本件集会は「示威行為」に該当するというべきであり、金沢市長のこの点の判断等に誤りがあるとはいえない。

(ウ) 原告らの主張について

a この点、原告らは、庁舎等管理規則が「示威行為」を絶対的禁止事項とするのに対し、広場管理要綱は「集会」を相対的禁止行為としており矛盾すると主張する。

しかし、前記(イ)のとおり、「示威行為」は全ての集会を禁止するものではないから、両者に矛盾があるとはいえない。

b 原告らは、「示威行為」と庁舎等管理規則の掲げる他の禁止行為とがバランスを欠くとも主張するが、前記(イ)のとおり、「示威行為」は、このうち庁舎等の管理上支障がある行為に限定解釈すべきところ、そのような行為を禁止する必要性が他の禁止行為に比して特に低いとまではいえず、不合理な規定であるとはいえない。

c 原告らは、過去、「示威行為」に該当する行為が許可されている旨も主張するが、憲法集会等については、前記のとおり、少なくとも事前判断の段階においては被告の事務・事業に密接に関連する行為と評価することは可能と解されるから、庁舎等の管理上の支障が生じないものとして「示威行為」に該当しないと判断することは十分に考えられることである。また、本件出陣式については、そもそも金沢市長等によつて許可されたものであるとは認められない。

d 原告らは、本件集会が「示威行為」に該当するような解釈があったとしても、形式的に「示威行為」を一律に禁止するとすれば、表現の自由の過度の事前規制として違憲である旨主張するが、前記のとおり、これについては合理的な限定解釈をすべきものであるから、かかる批判は当たらない。

e 原告らは、本件集会は、通行人への呼びかけや威力を示すことなど予定されておらず、穏やかな態様で行われるものであったし、時間も金沢市役所の平日の業務時間終了の45分後以降であるから、「示威行為」には該当しないとも主張するが、前記のとおり、本件集会は、多数人が集まって自衛隊市中パレードの中止を求めるべく

気勢を上げて通行人等にアピールしようとするものであるから、一般的にいう示威行為に該当するし、本件広場で本件集会が開催されることにより、被告の中立性に疑念が生じ、その事務又は事業の執行が妨げられるおそれが生じ得るものであるから、庁舎等の管理上の支障も肯定され、「示威行為」に該当するというべきである。

f 以上のとおり、原告らの前記主張はいずれも採用することができない。

エ 原告らが本件広場を使用する必要性（代替施設の確保を含む。）

原告らにおいて、本件集会の開催日時や集会の規模等の客観的な事情により、本件広場以外に適当な開催場所を確保することが困難であったとは認められない。実際に、原告らは、本件広場に近接している上、自衛隊市中パレード開催予定地にも近く、本件広場より広く、もともと住民の利用に供される前提で設置されている公園施設であり、利用車両や歩行者の通行量も多い中央公園において本件集会を開催している。また、原告らは中央公園の利用に当たって利用料を支払っているが、その額は1460円であり、比較的低額にとどまる。そうすると、中央公園の南側には石川四高記念文化交流館があり、壁や塀のない本件広場と比べ、百万石通りからの視界が遮られがちであることを考慮しても、原告らにとって本件広場に代わる代替施設の確保が困難であったとはいえない。

原告らは、被告が自衛隊市中パレードを後押しする立場にあり、被告に抗議する意味では本件広場で行うことに最も意味があった旨主張するものの、前記のとおり、本件広場の近隣にある中央公園で集会を行うことによって、被告への抗議の趣旨を示すことも一定程度実現し得たということができ、原告らにとって本件広場がほかに代え難い開催場所であったものとは評価できない。

なお、原告らは、主催者らに参加者への開催場所変更の連絡等の負担が生じた点を指摘するが、前記負担は、主催者らが、被告による本件広場使用の許否の決定前に、参加者に開催場所の連絡をしたことによって生じたものであり、本件不許可処分によって生じたものとはいえない。

オ 本件各護憲集会との区別の合理性

前記のとおり、本件各護憲集会は、憲法を擁護する等として申請されたもので、憲法擁護義務を負う公務員の立場に合致するものとして被告の事務・事業に密接に関連することができるのに対し、本件集会は、自衛隊市中パレードの中止を求め申請されたものであるから、被告の事務・事業に密接に関連するものとはいえない。むしろ被告の事務又は事業の執行を妨げることとなるおそれのあるものである。これらの区別には合理性が認められる。

原告らは、本件各護憲集会も、実際には被告の事務・事業に準ずるとはいえない内容であった旨主張するが、前記のとおり、本件広場における集会等の行為の許否は、基本的に申請書に記載された目的欄等の記載内容に基づいて判断されるものであり、実際の集会の内容を斟酌して判断がなされているものではない。

カ 他事考慮について

(ア) 本件不許可処分の真の目的

原告らは、①本件集会は示威行為に該当せず、集会が開催できない状況もなかったこと、②本件各護憲集会や本件出陣式と対比しても本件不許可処分に合理性がないこと、③被告担当者の説明から処分理由が変遷したことから、自衛隊との親和性のないことが、強い金沢市長が軍事パレードを開催させないことを真の目的として行った旨主張する。

しかし、前記のとおり、①本件集会は「示威行為」に該当するものと認められ、本件集会が開催された場合には被告の事務又は事業の執行が妨げられるおそれがある、本件集会が開催された場合には被告の事務又は事業の執行が妨げられるおそれがあるし、②本件各護憲集会が許可となり、本件集会が不許可と生じかねなかったものであるし、③本件各護憲集会が許可となり、本件集会が不許可となつことにも合理的な説明ができる。また、前記のとおり、③被告担当者であったD課長の本件面談の際の説明と、本件不許可処分で示された不許可理由に齟齬があったことは事実であるが、これはD課長の準備不足ないし検討不足に起因する可能性が高く、意図的なものとは考えにくいし、本件面談が広場管理要綱又は庁舎等管理規則上の正規

の手続に位置づけられるものではなく、あくまでも事実上の面談にとどまるというべきものであることなどからすると、このことをもって、被告あるいは金沢市長に不当な目的があつたことが推認されるとはいひ難い。

(イ) 被告の事務・事業又はそれに準ずる事務・事業という基準

原告らは、被告の事務・事業又はそれに準ずる事務・事業に該当するかという基準で集会の内容を考慮している点が、考慮すべきでない事項を考慮したものである旨主張するが、前記のとおり、本件広場が、被告の事務又は事業を執行するために直接使用することをその本来の目的とする「公用財産」であることに照らすと、本件広場の使用を許可するか否かに当たっては、被告の事務又は事業の執行を妨げることがないか否かが重要な考慮要素となるというべきであり、そうである以上、その考察をするに当たり、申請書の記載内容から集会の内容を推認してこれを考慮することとなるのはやむを得ないというべきである。

キ 庁舎等管理規則を適用したこと

(ア) 原告らは、広場管理要綱と庁舎等管理規則との規定内容（使用申請手続、不服申立手続など）に差異があることからすると、適用されるべき場面を分けていえると考えるのが合理的であり、本件広場は庁舎等管理規則の適用対象から除かれている「直接公共の用に供するもの」に該当するから、庁舎等管理規則は適用されず、あるいは広場管理要綱が優先的に適用されると理解するべきところ、庁舎等管理規則を適用したことは許されない旨を主張する。

しかし、前記のとおり、旧庁舎管理要綱には、本件広場を適用対象外とする独立の条文を設けていたが、旧庁舎管理要綱に代わるものとして制定された庁舎等管理規則にはそのような条文はないのであるし、また、庁舎等管理規則2条にいう「直接公共の用に供するもの」とは、その文言等に照らして「公用財産」を指すと解するのが自然であるところ、前記のとおり、本件広場は「公用財産」ではなく「公用財産」であるからこれに該当しないことも明らかである。本件広場について、広場管理要綱のみならず庁舎等管理規則の適用があると解することも、特段不自然不合理なことではないし、双方の規定に差異があることは事実ではあるが、相矛盾するような規定があるとまでは見受けられない（ただし、わかりにくい面があることは否めない。）。

なお、D課長は、山本議員らとの面談において、庁舎等管理規則とは別格に広場管理要綱を作っているなどと述べ、また、本件面談でも、本件広場には広場管理要綱が適用され、庁舎等管理規則は適用されないと述べたことが認められるが、これは、D課長の準備不足ないし検討不足に起因する内容を誤った発言であったと考えられる。実際に、これに先立つ平成24年11月に「金沢市が戸室新保埋立場にガレキ搬入することの再考」に係る本件広場の行為許可申請がなされた際には、庁舎等管理規則を適用し、同規則5条12号の「示威行為」に該当することなどを理由として不許可をしているのであり、被告において、過去、庁舎等管理規則を本件広場に適用してきたことは明らかである。

したがって、本件広場にも庁舎等管理規則は適用されると解するのが相当であり、本件不許可処分において同規則が適用されていることが不合理であるとはいえない。

(イ) 原告らは、仮に広場管理要綱と庁舎等管理規則がいずれも適用されるのであれば、本件広場に関する住民の利用を原則認めている広場管理要綱の趣旨を考慮しなければならず、申請内容が具体的に招来させ得る支障について事情聴取や書類提出を求めるなどの判断過程を経なければならない旨も主張する。

しかし、本件申請に係る申請書の記載のみからも、本件集会が自衛隊市中パレードに反対の立場を表明する集会であることを読み取ることは容易であるし、本件集会を許可した場合の支障の有無を判断することは困難なことではない。庁舎等管理規則にも広場管理要綱にも、申請者からの事情聴取等の手続を経なければならない旨の規定は置かれていないし、本件申請から本件不許可処分に至る判断過程ないしは手続に誤

りや不備があるとはいひ難い。

(3) まとめ

前記(2)で述べたところを総合考慮すると、「公用財産」である本件広場の使用を許可するか否かについては、本来の目的である被告の事務又は事業の執行を妨げることがないか否かが重要な考慮要素となるところ、本件広場で本件集会が開催された場合、被告の中立性に疑惑が生じ、現在又は将来の被告の事務又は事業の執行に支障が生じるおそれがあるといわなければならぬ。他方、原告らにとって、本件集会を本件広場で開催することは被告に対する抗議を効果的なものとするためには意味のあることではあるが、本件広場に隣接する中央公園でも物理的・客観的な支障なく本件集会を開催することが可能であったということができる。以上に加え、広場管理要綱及び庁舎等管理規則の両方を適用したことや、本件集会が「示威行為」に該当するものとした解釈や認定判断、本件不許可処分に至る手続等においても特段の問題はないことなどを踏まえると、金沢市長の判断には、重要な事実について基礎を欠くところはないし、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くところもないから、裁量権の逸脱又は濫用があつたとは認められない。

5 本件不許可処分は手続上違法か（争点5）

(1) 審査基準について

ア 原告らは、不許可処分の理由が本件不許可処分前の担当者の説明内容と異なるという過程からすれば、できる限り具体的な審査基準を定めなければならないとした本件手続条例5条2項の要請が成立する前提が欠けていた旨主張する。

しかし、前記のとおり、広場管理要綱及び庁舎等管理規則には、絶対的禁止事項及び相対的禁止事項が明示的に定められているし、広場管理要綱及び庁舎等管理規則の両方が本件広場に適用されること、両者の条文の文言からも明らかであるから、具体的な審査基準が定められているといえる。

イ なお、D課長は、山本議員らとの面談や本件面談において、本件広場には広場管理要綱が適用され、庁舎等管理規則は適用されないと述べたことが認められるが、これは、D課長の準備不足ないし検討不足に起因する内容を誤った発言であったと考えられることは前記のとおりである。

ウ したがって、原告らの前記主張は採用することができない。

(2) 理由の附記について

ア 前記のとおり、本件不許可処分の通知書には、不許可処分の理由として、適用された条文と、原告ら申請に係る本件集会が当該条文に該当する理由が簡潔ではあるものの具体的に記載されており、それ自体によって、本件手続条例8条の要求する理由の附記として十分であるといえる。

イ これに対し、原告らは、被告担当者から広場管理要綱に示された基準が本件に適用される審査基準であるとの説明を受けていた上、被告担当者と「集会」をめぐつて議論がなされたにもかかわらず、「示威行為」にはその過程で一度も言及されなかつたことから、本件不許可処分の理由が提示されたとき、原告らは処分理由を理解することができなかつた旨主張する。

確かに、本件面談において、D課長が前記のとおり内容を誤った発言ないし説明をしたことは適切ではなかつたものといわなければならないが、庁舎等管理規則にも広場管理要綱にも申請者からの事情聴取等の手続を経なければならない旨の規定は置かれておらず、本件面談はあくまでも事実上の面談にとどまるといるべきものである。そして、本件面談によってD課長から誤った説明がなされたことにより、原告らにおいて、本件不許可処分の理由を事前に想定することが困難となつたとはいえるものの、前記のとおり、本件不許可処分に付された理由はそれ自体で十分な記載がなされていたものであるから、前記D課長の説明によりこの附記理由を理解することが困難になつたものとはいひ難い。

(3) したがって、本件不許可処分が手続上違法であるとはいえない。

6. 結論

以上によれば、その余の点について判断するまでもなく、原告らの請求はいずれも理由がないから棄却する。

金沢地方裁判所民事部

裁判長裁判官 大嶺 崇

裁判官 峯金容子

裁判官 武内譲司

別紙3

金沢市庁舎前広場管理要綱（抜粋）

1条 この要綱は、庁舎前広場の管理に関し、必要な事項を定めるものとする。

2条 この要綱において「庁舎前広場」とは、金沢市広坂1丁目1番1号の金沢市庁舎のうち別図に示す場所をいう。【注・別図は別紙1・図面と同じ】

3条 庁舎前広場は、本市の事務または事業の執行に支障のない範囲内で、原則として、午前8時から午後9時までの間、市民の利用に供せるものとする。

5条 庁舎前広場を管理する者（以下「管理者」という。）は、総務局長とする。

6条 庁舎前広場においては、次の行為をしてはならない。

1号 営利を目的とした物品の販売

2号 建物、工作物その他の物件をき損し、破壊し、又は汚損すること

3号 正当な理由がなく爆発性の物、引火性の物、劇毒物その他の危険物を持ち込むこと。

4号 宗教的又は政治的な行為

5号 木竹を伐し、又は土石若しくは植物を採取すること。

6号 前各号に掲げるもののほか、庁舎前広場の管理に支障を及ぼし、又は及ぼすおそれのある行為

7条

1項 庁舎前広場において、次に掲げる行為をしてはならない。ただし、市長がその行為が公共的な目的のためのものであると認めるときは、許可することができる。

1号 営利を目的としない物品の販売

2号 物品の販売以外の営業活動

3号 拡声器の使用

4号 宣伝、勧誘、寄附、の募集その他これらに類する行為

2項 公共的な目的のため前項各号に掲げる行為をしようとする者は、あらかじめ市長に庁舎前広場許可申請書（別紙様式。以下「申請書」という。）を提出し、その許可を受けなければならない。【注・別紙様式は省略】

3項 市長は、第1項ただし書の規定に基づき許可する場合において、必要な条件を付することができる。

8条 庁舎前広場において、次に掲げる行為をしようとする者は、あらかじめ管理者に申請書を提出し、その許可を受けなければならない。

1号 工作物の設置

2号 集会または展示会その他これらに類する催しのために全部又は一部を独占して使用するとき。

3号 前条第3項の規定は、前項の規定に基づく管理者の許可について準用する。

別紙4

金沢市庁舎等管理規則（抜粋）

1条（目的）

この規則は、別に定めるもののほか、庁舎等の管理に関し必要な事項を定めることにより、庁舎等の保全及び秩序の維持を図り、もって公務の円滑な遂行に資することを目的とする。

2条（用語の意義）

この規則において「庁舎等」とは、本市の事務又は事業の用に供する建物及びその附属施設並びにこれらの敷地（直接公共の用に供するものを除く。）で、市長の管理に属するものをいう。

3条（庁舎管理者）

1項 庁舎等の管理を行わせるため、庁舎管理者を置く。

2項 庁舎管理者は、本庁舎にあっては総務局長を、本庁舎以外の庁舎等にあっては当該庁舎等を管理する施設等の長をもって充てる。

5条（禁止行為）

何人も、庁舎等において、次に掲げる行為をしてはならない。

1号 物品の販売、寄附の募集、署名を求める行為その他これらに類する行為

2号 拡声器を使用する等けん騒な状態を作り出す行為

3号 旗、のぼり、プラカード、立看板等を持ち込む行為

4号 ちらし、ポスターその他の文書又は図面の提示又は配布

5号 テントその他の仮設工作物等の設置

6号 立入りを禁止している区域に立ち入る行為

7号 火薬類、発火性又は引火性の物、毒物及び劇物、銃砲及び刀剣類等の危険物の持込み又はたき火等火災発生の原因となるおそれのある行為

8号 所定の場所以外の場所における喫煙及び爆発又は引火のおそれのある場所における火気の使用

9号 清潔保持を妨げ、又は美観を損なう行為

10号 職員に対する面会の強要又は押壳

11号 座込み、立ちふさがり、練り歩きその他通行を妨げ、又は妨げるおそれのある行為

12号 示威行為

13号 泥酔、粗野若しくは乱暴な言動等により、他人に迷惑を及ぼし、若しくは著しい嫌悪の情を抱かせ、又は職員の職務を妨害する行為

14号 前各号に掲げるもののほか、庁舎管理者が庁舎等の管理上支障があると認める行為

6条（許可行為）

1項 前条の規定にかかわらず、庁舎管理者は、同条第1号から第7号までに掲げる行為について、特別な理由があり、かつ、庁舎等の管理上特に支障がないと認めるとときは、当該行為を許可することができる。

2項 庁舎管理者は、前項の規定による許可の際、必要な条件を付けることができる。

3項 庁舎管理者は、第1項の規定による許可をするに当たっては、あらかじめ当該許可の要件に該当すると認める行為を指定することができる。この場合において、当該行為の指定があったときは、当該行為について、同項の規定による許可があつたものとみなす。

4項 第1項の規定による許可を受けようとする者は、あらかじめ庁舎等行為許可申請書（別紙様式）を庁舎管理者に提出しなければならない。

【注・別紙様式は省略】